

EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA
EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

MARÍA JOSÉ
VIANA CLEVES

EL PRINCIPIO DE CONFIANZA
LEGÍTIMA EN EL DERECHO
ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

PRÓLOGO DE
JUAN CARLOS HENAO

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

ISBN 978-958-710-255-0

© 2007, MARÍA JOSÉ VIANA CLEVES
© 2007, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57 1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: septiembre de 2007
Primera reimpresión: octubre de 2012

Diseño de cubierta y composición: Departamento de Publicaciones
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores EU.
Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares.

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de la autora.

CONTENIDO

PRÓLOGO	II
INTRODUCCIÓN	19
I. Finalidad de la investigación	20
II. El trasplante de la confianza legítima	20
III. Dos ejemplos	22
A. Los supuestos derechos de las intendencias	22
B. La protección de la confianza legítima de los vendedores ambulantes	24
C. Problema	28
D. Hipótesis	30
E. Delimitación del objeto de la investigación	31
F. Explicación del plan	32
PRIMERA PARTE	
LA FUNDAMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA	
CAPÍTULO PRIMERO	
LA FUNDAMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE BUENA FE	37
I. La buena fe y su relación con la confianza legítima	39
A. La buena fe y la confianza legítima son principios morales que se institucionalizan en el derecho	39
1. Origen moral de los principios de buena fe y confianza legítima	40
2. La institucionalización de los principios de buena fe y confianza legítima en el derecho	42
B. La buena fe como género y la confianza legítima como especie	44
II. El concepto de buena fe	47
A. El principio de buena fe como principio general del derecho	47
B. El principio de buena fe en el derecho romano	49
C. El principio de buena fe en el derecho administrativo	51
1. Prohibición de abuso del poder	57
2. La obligación de reconocer el carácter relativo del principio de buena fe cuando colisiona con otros principios	60
3. La obligación de reconocer el carácter relativo del principio de legalidad cuando colisiona con la buena fe	75
4. La prohibición de <i>venire contra pactum proprium</i>	80

D. Clasificación de la buena fe según el sujeto	84
III. La institucionalización de la buena fe como principio constitucional	86
A. Consagración constitucional	87
1. El debate para la inclusión del principio de buena fe en el texto constitucional	87
2. El contenido del principio de buena fe según la asamblea nacional constituyente	88
3. Inclusión del principio de buena fe en el texto constitucional	90
B. Consagración legal del principio de buena fe	91
1. Consagración en el Código Civil	92
2. Consagración en el Código de Comercio	92
3. Consagración en el Estatuto de Contratación Estatal	93
C. Consagración jurisprudencial	94
1. El precedente de la Sentencia T-475 de 1992	98
2. El precedente de la Sentencia T-526 de 1992	99
3. El desarrollo jurisprudencial posterior	100
IV. Conclusiones	102
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA FUNDAMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL PRINCIPIO DEL ESTADO DE DERECHO DEL ARTÍCULO 1.º DE LA CONSTITUCIÓN	
	105
I. El concepto de Estado de Derecho	109
II. El origen del Estado constitucional	110
A. La creación de límites al poder estatal	112
B. El constitucionalismo democrático	112
III. La institucionalización del Estado de Derecho como principio constitucional	114
A. El principio democrático	115
B. Orientación de las funciones de la administración pública hacia el cumplimiento de los fines del estado	116
C. Reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y su correspondiente protección judicial	118
D. Sujeción de la Administración Pública al principio de legalidad	119
E. Principio de seguridad jurídica	122
1. Orígenes en el derecho privado	126
2. Orígenes en el derecho público	128
3. Como derecho público subjetivo	129

4.	Una referencia de derecho comparado: el principio de seguridad jurídica en el derecho español	134
5.	El principio de seguridad jurídica y su relación con el principio de legalidad	136
6.	La seguridad jurídica como límite al ejercicio del poder público	143
IV.	Conclusiones	150

CAPÍTULO TERCERO

CONCEPTO, CONSOLIDACIÓN Y OBJETO DE PROTECCIÓN

	DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA	153
I.	Concepto del principio de confianza legítima	155
	A. El problema de la delimitación del concepto	155
	B. La confianza legítima como principio	157
	C. Concepto doctrinal	159
	D. La definición del principio de confianza legítima en el derecho español	162
	E. Concepto jurisprudencial	166
	F. Ámbito subjetivo de aplicación	168
II.	Consolidación de la confianza legítima	171
	A. La consolidación de la confianza legítima según la jurisprudencia constitucional	171
	B. La consolidación de la confianza legítima mediante cuatro elementos	174
	1. Existencia de una relación jurídica	174
	2. Existencia de una palabra dada	175
	3. Confirmación de la palabra dada con actos posteriores armónicos y coherentes	184
	4. Actuación diligente del interesado	188
	C. La consolidación de la confianza legítima debe probarse	192
III.	Objeto de protección de la confianza legítima: las expectativas legítimas	195
	A. Las meras expectativas	196
	B. Los derechos adquiridos	201
	1. La teoría de los derechos adquiridos	201
	2. Los derechos adquiridos en el ordenamiento jurídico colombiano	203
	3. La confianza legítima y los derechos adquiridos	207
	C. Las expectativas legítimas	209
	1. El concepto de expectativas legítimas	209

2.	Características de las expectativas legítimas	212
IV.	Conclusiones	221
CAPÍTULO CUARTO		
LA CONDUCTA QUE DEBE ASUMIR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA		
	PARA EVITAR LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA	223
I.	Hacia una cultura de protección jurídica al administrado	225
II.	Obligaciones que el principio de confianza legítima impone a la Administración Pública	230
	A. Determinar cuál es su “palabra dada”	233
	B. Analizar los actos propios previos y actuar en forma coherente con ellos	238
	1. La fundamentación en el principio de respeto de los actos propios	240
	2. El principio de respeto de los actos propios y la Administración	242
	3. Violación del principio de respeto de los actos propios por parte de la Administración	245
	4. Límites al principio de respeto de los actos propios	246
	C. Ofrecer mecanismos alternativos de adaptación, con plazo razonable, en caso de que sea necesaria una actuación contraria a los actos previos	248
	D. Notificar con plazo razonable	261
	1. La notificación	262
	2. La notificación y el principio de confianza legítima	262
	3. Crear espacios de diálogo, acuerdo y discusión	268
	E. Ponderar en cada caso concreto	273
	1. La ponderación	275
	2. La ponderación y el principio de confianza legítima	276
	3. Aplicación jurisprudencial del principio de proporcionalidad	281
	4. Criterios generales de aplicación del principio de confianza legítima	286
	5. Criterios específicos relativos a las obligaciones de la Administración	287
III.	Conclusiones	288
	CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN	291
	BIBLIOGRAFÍA	293

El libro que el lector tiene en sus manos, *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*, de MARÍA JOSÉ VIANA CLEVES, fue presentado como tesis por su autora para optar al título de maestría en Derecho administrativo y fue sustentada el 8 de agosto de 2006 ante el Presidente de tesis Dr. ALBERTO MONTAÑA PLATA, los señores jurados de tesis (el Consejero de Estado Dr. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ y el Prof. Dr. NESTOR OSUÑA PATIÑO) y quien escribe este prólogo, director de esta investigación. La tesis fue aprobada por el jurado evaluador con la máxima calificación.

Este texto es el resultado de una investigación de más de tres años, seria, rigurosa y profunda, emprendida por MARÍA JOSÉ VIANA CLEVES. La calidad de su trabajo se observa en la bibliografía utilizada y en el importante rastreo jurisprudencial hecho, donde, sin olvidar que el eje central del estudio es el derecho colombiano, no ahorró esfuerzos para servirse de la doctrina y de la jurisprudencia extranjeras. Prueba de ello es el estudio a partir de fuentes en diferentes idiomas, lo cual, para bien de nuestro nivel universitario, está empezando a ser una necesidad sentida en las investigaciones.

Muchas son las formas de justificar el tema en estudio. De una parte, la ausencia en nuestro medio de libros o de artículos dedicados a desentrañar los alcances del principio de la confianza legítima, a pesar de las numerosas ocasiones en que la jurisprudencia se ha servido del mismo y a pesar del hábito de los litigantes de invocarlo en las más disímiles situaciones. Pero más importante, en mi parecer, es la incidencia que el estudio del tema puede tener en nuestra cultura. “La ley se acata, pero no se cumple”, es una de aquellas frases que desde la época de la Colonia identifica nuestra compleja idiosincrasia nacional. De allí la importancia de delimitar en Colombia un tema como el de la confianza legítima, que bien podría ser un factor explosivo en una cultura que, lo digo sin ambages, ha sido tolerante frente a la adquisición de derechos en forma ilegal. Basta recordar las transferencias ilícitas de propiedad que se dieron en la época de “la violencia” de los años 50 del siglo XX o lo que sigue ocurriendo con el desplazamiento de personas por grupos paramilitares. La relación entre la adquisición de derechos y la confianza legítima muestra, entonces, no solo un interés teórico, como quiera que este principio viene

siendo bien discutido en derecho comparado, sino práctico, dado que en nuestro medio el hábito de usarlo refleja peligrosas concepciones culturales que nos son muy propias. Pero si dicha idiosincrasia muestra una faceta de la importancia del tema escogido, también se debe afirmar, de otra parte, que su aceptación y desarrollo tiene que cumplir una función importante en un país carente en el reconocimiento y en la distribución de los derechos. En efecto, ante la ausencia de un real Estado social de derecho la población busca sobrevivir, en ocasiones, en el límite entre lo legal y lo ilegal, como puede ocurrir, por ejemplo, con la economía informal; si a ello se suma que la deficiente presencia del Estado permite configurar, ante su omisión, situaciones de hecho, la importancia del tema no puede ser, entonces, más pertinente. Como lo dice la autora CALMES, citada en esta tesis, la Confianza Legítima puede hacer nacer “derechos” por fuera del derecho objetivo. Y es en este contexto donde reside la primera virtud de este trabajo: sin dejarse tentar por el populismo jurídico que pregona el otorgamiento de derechos a diestra y siniestra, MARÍA JOSÉ VIANA CLEVES realiza una interpretación crítica de los excesos que en momentos han mostrado nuestros jueces, pero al tiempo otorga sólidos elementos conceptuales para el manejo de la teoría en nuestro medio.

Justificado el tema, paso a comentar cada una de las partes de la tesis.

En la introducción, se parte de una definición que advierte breve y de forma preliminar:

... los administrados confían en que la Administración les garantizará la estabilidad de la situación jurídica que previamente ha creado, con fundamento en la cual nacen al mundo jurídico obligaciones con implicaciones de orden económico y patrimonial. Dicha estabilidad consiste en evitar cambios intempestivos y abruptos de la situación jurídica preexistente, con los cuales se puede generar, en contra de los administrados, graves daños y perjuicios patrimoniales.

Aceptando la necesaria recepción de tal concepto en nuestro medio, señala al tiempo la dificultad e inseguridad que ha generado su aplicación por la jurisprudencia constitucional, lo cual ilustra a partir de dos ejemplos que denotan la falta de claridad en los lineamientos de lo que debe ser su aplicación.

Con la anterior constatación se plantea el objeto de la investigación: “¿Es jurídicamente correcto aplicar el principio de Confianza Legítima en el Derecho administrativo colombiano? Si lo es, ¿con qué alcances y límites?”. Dicho objeto lo reduce a la aplicación del principio respecto de los particulares, punto en el cual se plantean dos dimensiones: una, teórica, marcada por la problemática de la ausencia de consagración formal del principio, así como por la falta de unidad de la jurisprudencia que permita delimitarlo con claridad; la otra, práctica, que implica el manejo preventivo como indemnizatorio de la figura. Delimitado el objeto, plantea la hipótesis del estudio, que consiste en afirmar que los particulares tienen la facultad de invocar el principio de Confianza Legítima, de aplicación obligatoria, como quiera que tiene carácter normativo al derivar de la Constitución Política. Delimitado el objeto en el manejo de las fuentes de la investigación, presenta el plan, en dos partes, una atinente a la fundamentación del principio y la otra relativa a los elementos que integran el concepto y las consecuencias de los mismos frente a la Administración Pública.

La primera parte se inicia con un capítulo denominado “La fundamentación del principio de confianza legítima en el principio constitucional de Buena Fe”. Partiendo de los orígenes morales de las normas constitucionales se explica cómo, ante la crisis acerca de lo que se podría entender como justo para las sociedades, se estructura en el derecho un consenso como única manera, al decir de ALEXY, de superar el disenso. Gracias a este consenso se establecen principios fundamentales para la vida social, que se plasman en constituciones, como ocurre precisamente con el principio de la buena fe (art. 83 C. P.). La Buena Fe se presenta como el primer fundamento constitucional de la Confianza Legítima, constituyéndose en el género que influye, por tanto, sus características. Esta relación de género a especie es un eje central de la definición de la Confianza Legítima, que expresa uno de los hilos conductores de la argumentación, esto es, que la ausencia de Buena Fe impide la configuración de aquella. En claro lo anterior, continúa la tesis con el estudio del concepto de Buena Fe, para lo cual, partiendo de concebirlo como un principio general del derecho, lo analiza desde la perspectiva del derecho romano y del derecho administrativo. En este último campo, como es apenas natural al objeto de su estudio, se hacen interesantes consideraciones

respecto de las consecuencias del mencionado principio en el actuar de la Administración, que estima en cuatro: la prohibición del abuso del poder, la obligación de reconocer el carácter relativo del principio cuando colisiona con otros principios, la obligación de reconocer el carácter relativo del principio de legalidad cuando colisiona con la Buena Fe y, finalmente, la prohibición de *venire contra pactum proprium*. En la filigrana del estudio de las consecuencias mencionadas, engalanada con citas jurisprudenciales pertinentes, se observan críticas razonadas al actuar de la Corte Constitucional, como aquella expresada en la página 56, donde se afirma que,

... la Corte desconoció, por un lado, que la confianza legítima objeto de protección no puede darse en condiciones de ilegalidad por ser contraria a la buena fe, aun cuando obre en medio de una omisión administrativa prolongada en el tiempo; y por el otro, que la necesidad de atender a un sector de la población desprotegido, es asunto de políticas públicas y no de sentencias de tutela, y no puede justificarse mediante la invocación del principio de confianza legítima.

Delimitado el concepto de Buena Fe, gracias al estudio de los subconceptos mencionados, así como gracias al estudio de la calidad del sujeto respecto del cual se predica, continúa este capítulo con el estudio de la institucionalización de la buena fe como principio constitucional. Desde la perspectiva constitucional, haciendo un recuento de cómo se estableció el principio en el artículo 83 C. P., se profundiza en sus lineamientos esenciales, en donde, además de las consideraciones generales sobre la lealtad, la honestidad y la sinceridad, así como sobre la presunción que su aplicación supone, se precisa que el constituyente incluyó, respecto de sus elementos aplicables a la Administración, características tan importantes como “el ánimo de servicio en solución de pretensiones legítimas” (p. 76). Desde la perspectiva legal, se hace el recuento de las más claras expresiones del principio tanto el Código Civil (art. 1603) como en el de Comercio (art. 871), así como en el Estatuto de Contratación Estatal (art. 5.º y 28). Explicado el ambiente normativo del principio de la buena fe, continúa la tesis con su consagración jurisprudencial, citando sentencias emblemáticas de la Corte Constitucional, en donde la acción de tutela ha servido de canal para su estudio y en donde se ha establecido la relación entre dicho principio y otros esenciales al objeto de estudio, como el

de la seguridad jurídica y naturalmente el de la confianza legítima. Concluye el capítulo con una síntesis de las demostraciones realizadas e insiste en la fundamental relación género-especie que existe entre la buena fe y la confianza legítima.

En el segundo capítulo de la primera parte, denominado “La fundamentación del principio de confianza legítima en el principio del Estado de Derecho del artículo 1.º de la Constitución”, la tesis cambia de enfoque de manera interesante. Ya no se tratará de auscultar los orígenes éticos del principio, sino de estudiarlo desde la perspectiva de la cláusula general del Estado de Derecho y de la seguridad jurídica que un tal Estado supone. Es así como la tesis a desarrollar en el capítulo es que, “la confianza legítima es un principio implícito derivado de la seguridad jurídica; la seguridad jurídica es, su vez, también un principio implícito derivable de la cláusula del Estado de Derecho; y finalmente, el Estado de Derecho es un principio positivo instituido por el artículo 1.º de la Constitución”. Luego de unas interesantes páginas donde se explica la forma como se configuró el Estado de Derecho y el constitucionalismo democrático, retomando en ello las incidencias que puede tener sobre el tema de estudio (pp. 101 y 102, por ejemplo), se pasa al análisis de la institucionalización del Estado de Derecho como principio constitucional. En dicho tema desarrolla el estudio de los subprincipios siguientes: “3.1. El principio democrático; 3.2. La orientación de las funciones de la Administración Pública hacia el cumplimiento de los fines del Estado; 3.3. La sujeción de la Administración Pública al principio de legalidad; 3.4. El reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, y 3.5. El principio de seguridad jurídica” (p. 107). Sin desconocer la influencia general que los cuatro primeros acápites señalados tienen sobre la estructuración del principio de Confianza Legítima, bien demostrada en el texto de la tesis, adquiere mayor importancia el último acápite, en la medida en que, como bien se afirma, “de los subprincipios del Estado de Derecho, la seguridad jurídica constituye el mayor y más claro fundamento de la confianza legítima” (p. 106). Sobre este importante tema, luego de recorrer sus orígenes tanto en el derecho privado como en el público—último campo donde se considera que la seguridad jurídica es un verdadero derecho público subjetivo—, se traen interesantes referencias al derecho español, se estudia su relación con el principio de legalidad y se

resalta el papel que cumple para limitar el ejercicio del poder público. En este punto se insiste en uno de los ejes centrales de la investigación, a saber, el rechazo de la utilización de la confianza legítima para legitimar situaciones adquiridas por fuera del campo de la buena fe, y, citando un interesante caso en el cual se concedió protección a un particular que inició un contrato por una orden verbal de la Administración, critica abiertamente la jurisprudencia, en esta ocasión del Consejo de Estado, al estimar que “la seguridad jurídica no puede invocarse respecto de actos o actuaciones ilegales de la Administración Pública o del particular” (p. 122). Aún más, se afirma que “el Consejo de Estado desconoció que la Confianza Legítima no puede basarse en convicciones subjetivas particulares sino en razones objetivas y razonables que lleven a un particular a esperar de la Administración una conducta conforme a sus actos previos, armónicos y coherentes”. En el caso estudiado también se echa de menos la exigencia de una “carga mínima de diligencia” de la persona que pretende invocar la aplicación de la teoría. Concluye retomando los elementos esenciales del capítulo y advirtiendo que gracias al conjunto de la primera parte, en donde se logró establecer la fundamentación constitucional de un principio que no se encuentra directamente plasmado en la Constitución, se puede pasar a estudiar el contenido conceptual y los alcances que tiene el mismo en el derecho administrativo, lo cual es precisamente el objeto de estudio de la segunda parte.

Inicia la segunda parte (“Hacia un concepto del principio de Confianza Legítima en el derecho administrativo”), con un capítulo titulado “Concepto, consolidación y objeto de protección del principio de confianza legítima”. Este capítulo, a su turno, se inicia con el tema del “Concepto del principio de confianza legítima”, para lo cual, partiendo de la dificultad que se plantea por su indeterminación y por su ausencia en un texto constitucional, afirma que dichas carencias no son óbice para considerar que estamos frente a un verdadero principio de alcance constitucional, como ocurre en otros ordenamientos extranjeros. Gracias a esta postura emprende la tarea de su definición, partiendo de varias e interesantes referencias de la doctrina extranjera, como el caso de SYLVIA CALMES (Francia), SATURNINA MORENO (España), J. P. MÜLLER (Alemania), así como haciendo un estudio de la jurisprudencia española, para luego llegar a la jurisprudencia nacional en

donde estima que, sin embargo, “la delimitación conceptual del principio ha sido muy confusa hasta el momento” (p. 143). Dando su acuerdo sobre algunas definiciones de la Corte Constitucional (por ejemplo aquella de la Sentencia C-131 de 2004), y criticando otras (por ejemplo aquella de la Sentencia C-478 de 1998), pasa luego al segundo subcapítulo, denominado “Consolidación de la confianza legítima”. Inicia el tema con el estudio crítico de los elementos que componen la confianza legítima según sentencias de la Corte Constitucional, para pasar a renglón seguido a lo que considera deben ser: existencia de una relación jurídica, existencia de una palabra dada, confirmación de la palabra dada con actos posteriores armónicos y coherentes, y, finalmente, actuación diligente del interesado. Para finalizar el capítulo, se estudia el objeto de protección de la confianza legítima: las expectativas legítimas, donde pretende resolver el interrogante de “qué es lo que se protege cuando se protege la confianza legítima” (p. 187), para lo cual se centra en el estudio de las meras expectativas y de los derechos adquiridos. Desecha ambos conceptos del campo de aplicación, pero por motivos diferentes. El primero, porque son “castillos en el aire” irrelevantes para el derecho; el segundo, porque tienen sus propios mecanismos jurídicos de protección. Es por ello que el verdadero objeto de protección es el de las “expectativas legítimas”, que son aquellas que “surgen a favor de un particular y que se fundamentan en signos externos o en bases objetivas, lo suficientemente concluyentes para que orienten al ciudadano hacia una determinada conducta y para que cualquier observador externo pueda reconocerlas y calibrar su dimensión objetivable” (p. 181). Sus características son la legitimidad y la razonabilidad, que desarrolla ampliamente con base en estudio de jurisprudencia y que le permite afirmar que la expectativa legítima es “aquella esperanza que, de buena fe, surge a favor de un particular, con ocasión de ciertos signos externos y objetivos, emitidos por la Administración Pública, que conducen al individuo a la realización de determinadas conductas dirigidas hacia la producción de efectos jurídicos, y que, por tanto, son objeto de protección por parte del Estado” (p. 182). Como ha sido usual con los otros acápite del estudio, se concluyen los temas de una manera que permite al lector hacerse una idea general de los mismos, a partir de la simple lectura de las conclusiones.

El último capítulo, denominado “La conducta que debe asumir la Administración Pública para evitar la vulneración del principio de confianza legítima”, sirve para proponer “un modelo de conducta administrativa dirigida hacia la prevención de la vulneración del principio de confianza legítima, caracterizado por la imposición de restricciones al ejercicio de la potestad administrativa y ciertas obligaciones a la Administración Pública” (p. 197). Partiendo de la reivindicación de una cultura de protección jurídica al administrado, se estudia, en lo que podría ser un catálogo de gran utilidad para las administraciones públicas, las diferentes actitudes que deben tener para no violentar el principio en estudio. Su análisis va desde el estudio de qué significa “la palabra dada” y la coherencia con ella, pasando por el estudio del principio de respeto de los actos propios, hasta aspectos de tipo procesal como la notificación en términos razonables para permitir la adecuación del administrado a la nueva situación o como la necesidad de crear espacios de diálogo, acuerdo y discusión. Finaliza el capítulo con la obligación que tiene la Administración de ponderar en cada caso concreto, de suerte que se logre una razonabilidad en los eventos, por demás numerosos, en los cuales la confianza legítima entra en contradicción con otros principios jurídicos y lograr así la aplicación o inaplicación de alguno de ellos.

Como podrá observar el lector, este texto es un trabajo académico serio, circunscrito al Derecho administrativo y que comprende los más importantes temas relacionados con su objeto de estudio. Su valía teórica y práctica es imposible de esconder. El texto no sólo llena un vacío existente en relación con este principio en los campos del derecho constitucional y administrativo, sino que se perfila como un instrumento de utilidad práctica, que orientará a abogados litigantes y jueces en la aplicación del principio de confianza legítima. Asimismo, este texto es el primer libro colombiano sobre el principio de confianza legítima. En este sentido, su aparición está en armonía con la profundidad y la innovación que caracteriza al sello editorial de la Universidad Externado de Colombia.

JUAN CARLOS HENAO
Profesor Titular

El principio de confianza legítima es un elemento estructural del Estado de Derecho. Su reconocimiento y aplicación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional han venido convirtiéndolo en uno de los pilares del derecho público colombiano. Este principio, cuyo origen es extraño a nuestro contexto, ha generado grandes controversias jurisprudenciales y doctrinales. Las discusiones que se han presentado alrededor de su reconocimiento y aplicación han dado lugar a interrogantes acerca de su justificación, su definición y sus alcances. En este sentido, parece pertinente preguntarse ¿en qué se fundamenta la idea de que la Administración Pública no puede defraudar la confianza que origina con sus actos en los administrados?

Para comenzar, es preciso partir de una breve definición del principio de confianza legítima. La reiteración de ciertas actuaciones de la Administración Pública que producen efectos jurídicos y la pretensión de estabilidad del sistema normativo originan en los administrados una confianza en el mantenimiento de las condiciones jurídicas existentes. Los administrados confían en que la administración les garantizará la estabilidad de la situación jurídica que previamente ha creado; con fundamento en ésta nacen al mundo jurídico obligaciones con implicaciones de orden económico y patrimonial. Dicha estabilidad consiste en evitar cambios intempestivos y abruptos en la situación jurídica preexistente, con los cuales se pueden generar, en contra de los administrados, graves daños y perjuicios patrimoniales. En concreto, el principio de confianza legítima prohíbe a la administración actuar en contradicción con sus actos anteriores, alterar repentinamente su proceder sin permitir que los administrados se adapten a nuevas situaciones y violar el principio de equidad en las cargas públicas.

El principio de confianza legítima otorga al particular el poder de exigir una protección jurídica cuando, al tener razones objetivas para confiar en la estabilidad de la situación jurídica creada por la administración, la alteración repentina de la misma, sin haber sido proporcionados el tiempo y los mecanismos necesarios para su adaptación a la nueva situación, desencadena una alteración grave de sus condiciones económicas y patrimoniales.

Este principio puede ser visto como una conquista propia del Estado de Derecho. Se trata de asegurar la certeza que el particular tiene en el

mantenimiento de las condiciones de ordenación de la vida pública. Por esta razón, es poco aconsejable oponerse a su aplicación en nuestro Derecho. Sin embargo, debe reconocerse que este principio desafía algunos de los más tradicionales planteamientos del Derecho, sobre todo, ciertos principios fundamentales del Estado liberal, tales como el principio de legalidad y algunos elementos de los derechos liberales clásicos, como el de propiedad.

I. FINALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación tiene por objeto estudiar la fundamentación, el concepto y las condiciones de aplicación del principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. Para tal fin, un punto de referencia básico será el estudio de este principio en el contexto de los países en los que se originó, para así analizar su trasplante al derecho administrativo colombiano y a la problemática que esta circunstancia origina.

Es importante resaltar desde ahora que esta investigación no pretende defender la protección absoluta del principio de confianza legítima, el cual no puede ser entendido de forma aislada sino como un elemento del sistema normativo. Por tanto, su aplicación debe obedecer a las reglas generales del sistema, en donde se excluye la prevalencia absoluta de cualquier principio jurídico sobre los demás, y, correlativamente, se acepta que las colisiones entre principios de la misma jerarquía se resuelvan mediante una ponderación sujeta a las condiciones particulares de cada caso concreto.

II. EL TRASPLANTE DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

El principio de confianza legítima ingresó tímidamente en el derecho colombiano por vía jurisprudencial, sin una conceptualización ni una fundamentación previa y clara. La jurisprudencia colombiana, en su afán por consolidar la idea del Estado Social de Derecho y dar una consecuente protección a los derechos fundamentales institucionalizados en la Constitución, ha proferido un gran número de sentencias en las cuales se hace alusión al principio de confianza legítima. No obstante, a partir de esa jurisprudencia aún no es posible derivar una concepción clara acerca de dicho principio y

mucho menos acerca de su aplicación. Su invocación inicial tuvo una exclusiva finalidad proteccionista. Sin embargo, su utilización, no siempre inteligible y coherente, ha traído como consecuencia un número cada vez mayor de demandas que hacen necesaria la protección de este principio, aún en supuestos en los que su alusión parece irrelevante.

La Administración Pública y los administrados padecen efectos desventajosos de la importación poco reflexiva de un principio sin consagración formal directa en el ordenamiento jurídico y sin desarrollo doctrinal previo, que aparece como una herramienta atractiva para la protección de diversas circunstancias que articulan la relación entre los ciudadanos y la administración. La falta de una definición clara de este principio, sus efectos y alcances, ha degenerado incluso en la protección injustificada por parte de la Corte Constitucional de situaciones invocadas por los particulares, que se sitúan fuera de aquel que debería ser el ámbito de protección de la confianza legítima. Lo anterior ha suscitado una notoria inseguridad jurídica, tanto para la Administración Pública, a la cual se le exige la sujeción a un principio aún carente de delimitación conceptual, como para los particulares, quienes desconocen el contenido del principio a cuya protección tienen derecho.

Esta situación de inseguridad jurídica tiene profundas consecuencias, por una parte, teóricas, por cuanto cada sentencia proferida por la Corte Constitucional en esta materia constituye un desarrollo de doctrina constitucional, sin que hasta el momento se haya consolidado una postura clara, y por otra, prácticas, dado que los fallos proferidos por la Corte Constitucional en esta materia y el desconocimiento del concepto y alcance de este principio por parte de la Administración Pública, han traído consigo consecuencias patrimoniales de notorio alcance, tanto para los particulares como para las finanzas del Estado¹.

El reconocimiento y la aplicación del principio de confianza legítima en el sistema jurídico colombiano plantean la tarea de aclarar su concepto,

1 La recepción del principio de confianza legítima también ha sido objeto de crítica en otros ordenamientos jurídicos. Cfr., por ejemplo, la crítica de SILVIA CALMES, a la recepción de este principio en el derecho francés: S. CALMES. *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, París, Dalloz, 2002, p. 36.

alcances y límites. Sólo de esta manera podrán los administrados invocar su protección con una fundamentación clara en el ordenamiento jurídico, y podrá la Administración Pública adecuar sus actuaciones a las exigencias constitucionales que se derivan de este principio.

III. DOS EJEMPLOS

Dos ejemplos pueden mostrar la necesidad de una conceptualización del principio de confianza legítima, que sirva para que su aplicación en la práctica sea más clara y coherente.

A. LOS SUPUESTOS DERECHOS DE LAS INTENDENCIAS

En la Sentencia C-891 de 1999² la Corte Constitucional conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 del Decreto 2274 de 1991. Por medio de esta disposición, se revocó el artículo 26 del Decreto 2274 de 1991, que ratificaba el “derecho” a favor de las intendencias de recibir recursos de la Nación para financiar sus gastos de funcionamiento.

El actor presentó en este caso, como uno de los argumentos a favor de la pretensión de inexecutable, la violación del principio de confianza legítima. Para el demandante, la revocatoria del mencionado artículo 26 desconoció los derechos adquiridos de las antiguas intendencias en su tránsito a nuevos departamentos, así como los beneficios derivados de las rentas específicas.

Este caso desvela una aplicación errada del principio de confianza legítima, tanto por parte del particular que invoca su protección, como por la Corte Constitucional que resuelve el caso. La aplicación inadecuada del principio se evidencia en la actuación del particular en tres aspectos principales.

En primer lugar, porque la demanda no cuenta con una fundamentación del principio de confianza legítima en una disposición constitucional. Esto es reprochable. Toda demanda de inconstitucionalidad debe contener una fundamentación jurídica que demuestre claramente la incompatibilidad

2 Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 1999, M. P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS.

de la disposición demandada con las disposiciones constitucionales; si esto no ocurre, la Corte se verá obligada a declararse inhibida para proferir el respectivo fallo³.

En segundo lugar, porque el actor invoca la protección del principio de confianza legítima como consecuencia de la violación de supuestos derechos adquiridos de naturaleza patrimonial cuyos titulares serían las antiguas intendencias. Como más adelante se mostrará⁴, el objeto de protección de este principio no son los derechos adquiridos sino las expectativas legítimas.

Y, en tercer lugar, porque en el caso concreto no se configuró la confianza a favor de las intendencias. No puede alegarse la consolidación de la certeza en la inmutabilidad de las condiciones de la legislación que regulaba a las intendencias. Es evidente que éstas no son individuos que puedan tener derechos (las entidades territoriales tienen sólo competencias) ni entidades que constituyan fines en sí mismos, sino que su estructura y sus competencias están al servicio de los fines del Estado y pueden ser modificadas cuando estos así lo exijan. Este argumento desconoce el principio de subordinación que rige la relación existente entre estas entidades y los fines del Estado, los cuales que se desarrollan, entre otras formas, mediante la potestad legislativa.

Por otra parte, la aplicación inadecuada del principio de confianza legítima también se evidencia en las consideraciones de la Corte Constitucional. En este fallo, la Corte consideró que:

... en ningún momento se crearon factores objetivos con base en los cuales las antiguas intendencias debían gozar de tales aportes, precisamente, porque esa norma ya no cobijaba a esos territorios y, en consecuencia, *no podía generarse una expectativa legítima* sobre su permanencia hacia un futuro: simplemente había sido derogada con antelación (cursiva fuera de texto).

Esta consideración transcrita refleja dos aspectos problemáticos. Para empezar, la Corte se pronuncia sobre “expectativas legítimas” cuando la pretensión versa sobre la protección de “derechos adquiridos”. La sentencia

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 1991, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA.

4 Cfr. capítulo tercero.

confunde estos dos conceptos, los cuales, como se verá en el capítulo III, son manifiestamente distintos. En segundo lugar, el fallo se refiere al concepto de “expectativas legítimas” y en él se basa para decidir el caso, sin hacer siquiera una delimitación breve del concepto, en aras de permitir al demandante la comprensión del fallo proferido en contra de sus pretensiones.

B. LA PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA DE LOS VENDEDORES AMBULANTES

En la Sentencia T-660 de 2002⁵ la Corte Constitucional revisó un fallo de tutela proveniente del Juzgado 21 Penal Municipal de Cali, que resolvió negar por improcedente la acción instaurada. La acción de tutela fue propuesta por un vendedor ambulante contra el Presidente de la Asociación de Auxiliares Tributarios de la Plaza de Caycedo –Atribucay–, para que se le protegiera su derecho fundamental al trabajo, por considerar que éste y los miembros de dicha asociación se lo vulneraron al impedirles laborar en los trámites de documentación, especialmente contable, en la Plaza de Caycedo de la capital vallecaucana.

El juez *a quo* decidió negar la tutela por considerar que el sujeto pasivo del amparo era un particular que no cumplía con los supuestos previstos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 para que procediera la acción de tutela, y en segundo término, porque la Corte Constitucional ya había estudiado la situación de los vendedores ambulantes y el conflicto que se presentaba entre la recuperación del espacio público y el derecho al trabajo. Al respecto, la Corte había puntualizado que aquella era una obligación del Estado y por tal motivo, en el caso concreto, el accionante debía acudir directamente a la Subsecretaría de Convivencia Ciudadana de la Secretaría de Gobierno de Santiago de Cali, para que esta dependencia adoptara las medidas que considerara pertinentes a fin de proteger el derecho presuntamente afectado.

La Corte confirmó el fallo del Juzgado 14, por cuanto consideró que a la situación planteada por el actor no le era aplicable el principio de confianza

5 Corte Constitucional. Sentencia T-660 de 2002, M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

legítima, con fundamento en el cual se habían protegido anteriormente situaciones de vendedores ambulantes. Para la Corte, no había prueba que demostrara que la administración municipal de Santiago de Cali hubiera autorizado al actor a instalarse en la Plaza de Caycedo para ejercer su actividad comercial. Por esta razón, la Corte concluyó que no se configuraba la confianza y que por tanto, no era posible proteger sus derechos de la misma manera en que se había protegido en situaciones análogas anteriores.

En este caso la Corte Constitucional decidió fallar con fundamento en los precedentes jurisprudenciales. En estos precedentes se había establecido que, previamente al desalojo, debía intentarse una concertación con aquellos que hubieran consolidado una confianza legítima en la creación de un plan de reubicación adecuado. Es claro entonces para la Corte que la protección a los vendedores ambulantes solicitada por vía de tutela sólo procede por violación de la confianza legítima. En el presente caso, según la apreciación de la Corte, no se configuró dicha violación y por tanto no procedía la protección.

La Corte llevó a cabo algunas precisiones sobre el principio de confianza legítima que resultan interesantes para efectos de demostrar la inadecuada aplicación de este principio y la deficiente delimitación de sus alcances. En las consideraciones del fallo se encuentra una definición de la confianza legítima como

... mecanismo para conciliar, de un lado el interés general que se concreta en el deber de la administración de conservar y preservar el espacio público y, de otro lado, los derechos al trabajo e igualdad de las personas que ejercen el comercio informal.

En este pasaje se evidencia una errada comprensión del principio de confianza legítima. En las apreciaciones de la Corte, la confianza legítima no es tratada como un principio constitucional sino como un simple mecanismo de conciliación entre el interés general y los derechos al trabajo y a la igualdad. Para la Corte, este principio puede entonces utilizarse para resolver la colisión entre el interés general y los derechos fundamentales de los trabajadores por razones de conveniencia según cada caso concreto. Esta forma de entender la confianza legítima es errada, por cuanto éste es un principio constitucional que frecuentemente entrará en colisión con otros principios. Si es el principio

de confianza legítima el que se encuentra en colisión con otro principio ¿cuál sería entonces el “mecanismo para conciliar” dichos principios aplicable en este caso? ¿Acaso la propia confianza legítima debería ser simultáneamente un principio en colisión y el mecanismo para resolver dicha colisión?

Finalmente, la Corte transcribe un aparte de las consideraciones de la Sentencia T-617 de 1995⁶ para aplicarlo al caso que debía resolver. Este aparte señalaba que

Las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado.

Este aparte representa también una muestra de una inadecuada comprensión del concepto de confianza legítima y una desviación de sus alcances. El aparte transcrito puede generar las dos siguientes interpretaciones, que de ninguna manera coinciden con un concepto coherente del principio de confianza legítima:

i. El principio de confianza legítima es un prerrequisito de procedencia de la acción de tutela. Desde el punto de vista de esta interpretación, la Corte Constitucional desnaturalizaría a la confianza legítima, al convertirla en un mero presupuesto procesal. Paralelamente, la Corte contradiría el artículo 86 de la Constitución y la legislación que lo desarrolla, por cuanto estaría creando un obstáculo para el ejercicio de la acción de tutela y de este modo le enajenaría su carácter de mecanismo sumario para la protección de los derechos fundamentales.

ii. El principio de confianza legítima es un derecho fundamental. Si se observa el aparte transcrito, se verá que la Corte Constitucional concede la tutela en

6 Corte Constitucional. Sentencia T-617 de 1995, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, confirmada en las sentencias SU-360 de 1999, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, T-020 de 2000, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO y T-660 de 2002, M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

razón de la violación del principio de confianza legítima. Como quiera que la Constitución creó el mecanismo de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales, y que la Corte, por su parte, señala que sólo si se prueba la vulneración del principio de confianza legítima procede el amparo. Entonces, podría deducirse que la confianza legítima es, además de un principio, un derecho fundamental. Esta interpretación es equivocada porque la confianza legítima no puede ser entendida como un derecho fundamental. Carecería de sentido aceptar que la confianza legítima, es decir, el principio que protege las expectativas legítimas de los administrados, tiene un rango superior (en cuanto derecho fundamental) en el ordenamiento jurídico a los derechos adquiridos. Desde ya debe anticiparse que un derecho adquirido es algo más que una expectativa legítima y que la expectativa legítima es mayor a la mera expectativa. Como consecuencia, sería absurdo que al conferirse a la confianza legítima el carácter de derecho fundamental, se diera a la protección de las expectativas legítimas un mecanismo privilegiado, como lo es la acción de tutela con condiciones preferentes⁷ al mecanismo existente para la protección de los derechos adquiridos.

Sobre este aspecto debe admitirse que, como se verá a lo largo de esta investigación, la Corte Constitucional ha protegido en un variado espectro de casos, el principio de confianza legítima mediante la acción de tutela. Esto puede explicarse porque a menudo la vulneración del principio de confianza legítima implica la vulneración de un derecho fundamental. Dicho en forma más técnica, en muchos casos existe una relación de conexidad entre el principio de confianza legítima y un derecho fundamental. No obstante, debe recordarse que este principio no tiene por sí mismo la naturaleza de derecho fundamental, y que la acción de tutela no es el único mecanismo procesal para pretender su protección. El principio de confianza legítima es un principio objetivo del ordenamiento jurídico que puede protegerse mediante todo tipo de acciones, ordinarias y de constitucionalidad.

Estos dos ejemplos evidencian que es necesario aclarar el concepto, el fundamento, la naturaleza y el alcance del principio de confianza legítima en el

7 La acción de tutela es un mecanismo sumario de protección judicial de los derechos fundamentales.

derecho colombiano. Esta investigación pretende ser un aporte a este propósito, circunscrito al ámbito del derecho administrativo colombiano.

C. PROBLEMA

Una vez expuesta la justificación y con fundamento en ella, se procederá al planteamiento del problema que orienta esta investigación. El problema es el siguiente:

¿Es jurídicamente correcto aplicar el principio de confianza legítima en el Derecho administrativo colombiano? Si lo es, ¿con qué alcances y límites?

Este problema contiene a su vez dos subproblemas. Por un lado, i. Si la Administración Pública puede invocar la protección del principio de confianza legítima en el Derecho administrativo colombiano, y por otro, ii. Si el particular puede hacerlo.

Esta investigación está orientada a dar solución al segundo problema planteado dada su relevancia práctica y hará a un lado el primero, que quedará relegado para una posterior investigación. El problema a resolver entonces por medio de esta investigación es el siguiente:

¿Puede un particular invocar la protección del principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano? ¿Con qué alcances y límites?

Este problema contiene dos dimensiones: una teórica y otra práctica.

La problemática teórica se fundamenta en dos aspectos principalmente: el primero, en que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano consagración formal del principio de confianza legítima, y el segundo, en que no existe un desarrollo doctrinal ni jurisprudencial suficiente e idóneo que esclarezca cómo un particular puede solicitar su protección.

En cuanto al primer aspecto de la problemática teórica debe anotarse que cuando no se cuenta con la consagración formal de un principio, resulta una compleja tarea para el particular interesado invocar su protección ante cualquier juez o autoridad competente. La invocación de un principio constitucional no escrito para fundamentar una pretensión en contra de una actuación administrativa legal podría, eventualmente, ser contraria al principio democrático, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad. Como es

sabido, las actuaciones legales de la administración están reforzadas por estos tres principios.

Adicionalmente, debe reconocerse que la jurisprudencia nacional ha fundamentado la aplicación de este principio en la relación que éste tiene con otros principios de orden constitucional, tales como la buena fe y la seguridad jurídica. Ahora bien, es clara la consagración constitucional de los principios de buena fe y de seguridad jurídica, pero ¿es realmente adecuado derivar del contenido de estos principios la protección de la confianza legítima?, y si esto fuera así, ¿es aplicable dicha relación en todos los casos relacionados con la protección de la confianza legítima?

De otro lado, aparece la problemática práctica referida a la inexistencia de mecanismos y formas claras de protección del principio de confianza legítima. Si logra establecerse que teóricamente el administrado puede pretender la protección de la confianza legítima, es necesario determinar cómo puede hacer que dicha protección sea efectiva. Para tal efecto es relevante saber si se solicita la protección de la confianza legítima con un propósito preventivo o si es con un objetivo indemnizatorio.

Dos son los supuestos relevantes en la dimensión preventiva:

- i. Que el particular visualice una posible afectación de la confianza legítima a futuro, a corto, mediano o largo plazo, y pueda solicitar su protección preventiva. En este supuesto la afectación aún no se ha consolidado. No se habla de perjuicios causados ni de daño.
- ii. Que la Administración, en aras de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y de evitar su posterior responsabilidad patrimonial, sujete todas sus actuaciones al principio de confianza legítima. Esta tarea de adecuación previa de las actuaciones de la administración al respeto del principio de confianza legítima constituye un criterio de autolimitación de la administración, que le obligará a motivar sus actuaciones mediante ponderación según cada caso concreto.

La problemática indemnizatoria, por su parte, se origina cuando la violación del principio de confianza legítima se configura como un hecho dañino; es decir, cuando por su violación efectiva se causan daños patrimoniales o

extrapatrimoniales. El criterio que debe regir el desarrollo de esta problemática es el de indemnización integral del daño⁸.

El capítulo IV de esta investigación se centrará en la dimensión preventiva de la protección de la confianza legítima. Este es el aspecto que más interés reviste, pues, en él se define cuándo se vulnera el principio de confianza legítima y cuáles deben ser las cargas especiales que la Administración Pública debe observar para no vulnerarlo. La definición de estos aspectos es un elemento capital para determinar la dimensión indemnizatoria del principio de confianza legítima. La vulneración de este principio se traduce en la generación de un daño que, por lo demás, debe resarcirse de acuerdo con lo que prescriben las reglas generales de responsabilidad de la Administración Pública.

D. HIPÓTESIS

La investigación que a continuación se presenta pretende dar solución a la problemática, tanto teórica como práctica, anteriormente expuesta.

La hipótesis que se defenderá a lo largo de esta investigación se concentra en la siguiente afirmación:

El particular tiene la facultad para invocar la protección del principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano cuando esté siendo amenazado, esté siendo vulnerado o lo haya sido por la actuación de la Administración Pública.

Esta hipótesis tiene dos tipos de fundamentos: teórico y práctico.

El fundamento teórico se concentra en el reconocimiento de los siguientes aspectos:

- i. Que el principio de confianza legítima tiene consagración formal indirecta en la Constitución, derivada de su relación con el principio de Estado Social de Derecho (consagrado en el art. 1.º C. P. y delimitado en sus funciones en el art. 2.º C. P.), con el principio de buena fe (consagrado en los arts. 83 C. P.

8 Sobre el daño y sus formas de indemnización en el derecho colombiano cfr. J. HENAO PÉREZ. *Daño. El análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.

y 268 C. P.), y con el principio de seguridad jurídica (contenido en la cláusula del Estado de Derecho del art. 1.º C. P.).

ii. Que el principio de confianza legítima tiene consagración jurisprudencial directa, para lo cual se hará un análisis de la jurisprudencia proferida en esta materia y del desarrollo dado por ella a este principio.

De la hipótesis teórica se llega a la siguiente conclusión: si el principio de confianza legítima tiene consagración constitucional y tiene fuerza normativa, es de aplicación obligatoria, tanto para la Administración Pública como para los particulares en el ejercicio de sus actividades. El fundamento práctico de esta hipótesis, por su parte, se concentra en el reconocimiento de que el administrado tiene la facultad material de solicitar la protección del principio de confianza legítima, tanto cuando el mismo sea objeto de una posible vulneración futura (amenaza), como cuando éste haya sido o esté siendo efectivamente vulnerado.

La hipótesis práctica determinará los mecanismos que podrá utilizar el particular interesado en la protección de la confianza legítima, según la naturaleza de su pretensión, es decir, si es preventiva o indemnizatoria. Esta hipótesis presentará un conjunto de reglas para solucionar casos generales y casos con específicas particularidades.

Finalmente, es de advertir que en todo caso el tratamiento que se da a este principio obedece al reconocimiento de que el mismo no es absoluto y que, por tanto, podrá ceder en casos especiales, cuando, como consecuencia de la aplicación del principio de proporcionalidad, se demuestre la conveniencia de proteger otro principio que para el caso concreto colisiona con la confianza legítima.

E. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación tiene por objeto estudiar la aplicación del principio de confianza legítima en el ordenamiento jurídico colombiano, específicamente por vulneración o posible vulneración del mismo por parte de la Administración Pública. Adicionalmente, se determinarán los alcances y límites de la protección de este principio.